RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de Nouvelle-Aquitaine sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Boutenac-Touvent (17)

n°MRAe 2025ANA10

dossier PP-2024-16773

Porteur du Plan : commune de Boutenac-Touvent
Date de saisine de l'Autorité environnementale : 29 octobre 2024
Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 26 novembre 2024

Préambule

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 et du décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).

Cet avis d'autorité environnementale a été rendu par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Patrice GUYOT.

Le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la qualité du rapport environnemental et sur la manière dont l'environnement a été pris en compte par le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Boutenac-Touvent.

Le projet de révision du PLU est soumis à la réalisation d'une évaluation environnementale au titre de l'article R. 104-11 du Code de l'urbanisme.

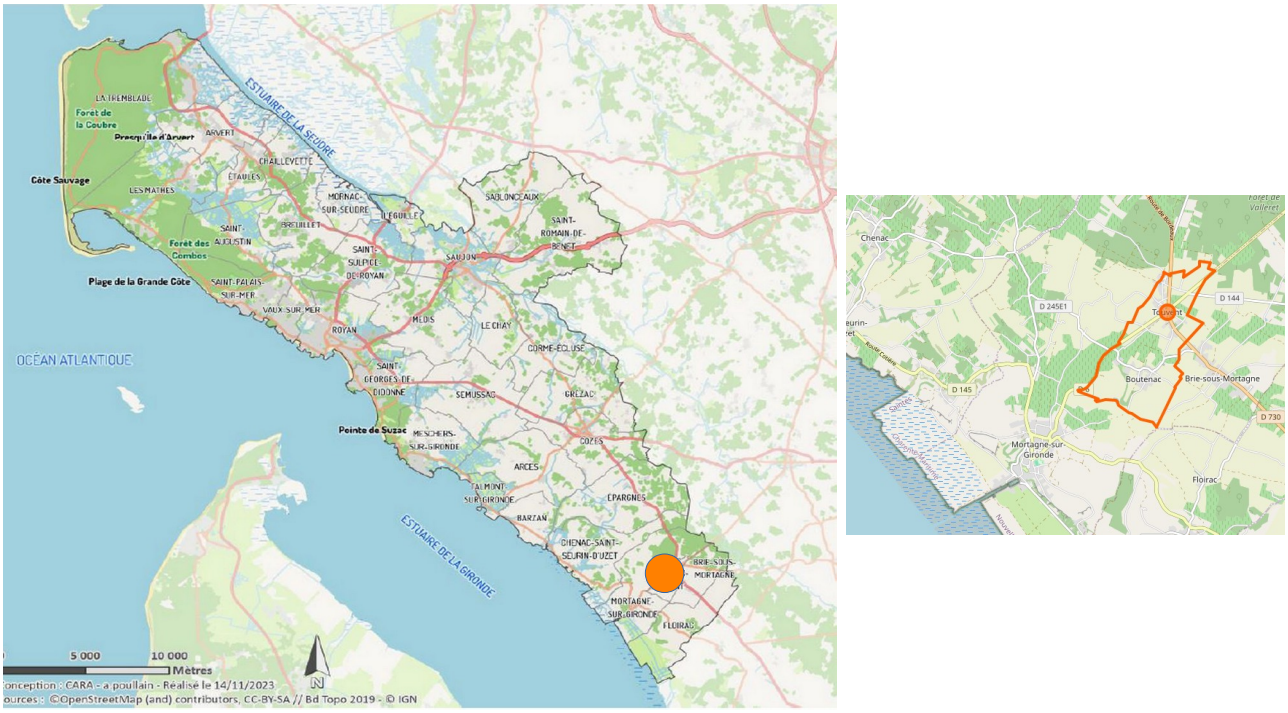
L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre à la commune, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

Cette démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou en dernier lieu compenser les incidences négatives.

A. Localisation de la commune et documents en vigueur

Située dans le département de la Charente-Maritime, la commune de Boutenac-Touvent compte 229 habitants en 2021 (selon les données de l'INSEE) répartis sur un territoire de 317 hectares.

La commune de Boutenac-Touvent dispose d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU), approuvé le 2 Mars 2007. La collectivité a prescrit sa révision par délibération du conseil municipal du 4 avril 2016. Le présent projet de révision du PLU a été arrêté le 25 juillet 2024.



Localisation de la commune de Boutenac-Touvent au sein de la CARA (Source : rapport de présentation page 71 et OpenStreetmaps.org)

Boutenac-Touvent est une commune rétro-littorale appartenant à la communauté d'agglomération de Royan-Atlantique (CARA). Cette intercommunalité regroupe 33 communes sur une superficie de 603,9 km² et compte 84 382 habitants en 2020 (INSEE). Le territoire de la CARA est couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT) dont la révision a fait l'objet d'un avis de la MRAe en date du 17 juillet 2024.[1]

Le SCoT identifie Boutenac-Touvent comme appartenant aux communes rurales.

La communauté d'agglomération de Royan-Atlantique dispose également d'un plan climat-air-énergie territorial (PCAET) approuvé en octobre 2023[2].

Le territoire de Boutenac-Touvent est marqué par la prépondérance des terres agricoles (83 %). Les

1 Avis MRAe consultable ici https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2024_15865_e_scot_cara_17_mee-1.pdf
2 Avis MRAe consultable ici :
https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2022_13204_e_pcaet_royan_atlantique_avis_ae_vmee_rv.pdf

surfaces artificialisées représentent 13 % du territoire. Ces dernières sont concentrées à hauteur de deux zones agglomérées : Boutenac et le bourg de Touvent. Il n'existe pas d'écarts sur la commune. L'urbanisation n'a pas engendré de fragmentation des continuités écologiques selon le dossier.

La trame verte et bleue (TVB) du territoire est constituée d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNEFF) de type II dite *Estuaire, marais et côteaux de la Gironde en Charente Maritime* et de deux sites Natura 2000 :

- une zone de protection spéciale *Estuaire de la Gironde* au titre de la Directive Oiseaux ;
- une zone spéciale de Conservation *Marais et falaises des côteaux de Gironde* au titre de la Directive Habitat.

La commune n'est pas traversée par un cours d'eau mais présente des creux et passages d'eau ponctués de mares et étangs.

B. Description du projet communal

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU a été débattu lors du conseil municipal du 17 juin 2019. Il repose sur les deux axes suivants :

- Protéger et transmettre : le défi patrimonial ;
- Conserver un territoire vivant : le défi humain.

Le PADD prévoit d'accueillir une trentaine d'habitants supplémentaires par rapport à 2020 selon une croissance démographique de + 0,5 % en moyenne par an pour atteindre une population de 250 habitants à l'horizon 2034. Il fixe un objectif de production de 30 logements dans le PADD ramenés à 28 logements dans le rapport de présentation: 22 sont prévus dans le potentiel de densification de l'enveloppe urbaine et de mutation du bâti et six en extension du bourg de Touvent.

Le projet mise sur l'ouverture d'une seule zone à urbaniser 1AU mixte. Le choix du terrain classé en zone à urbaniser comme secteur d'extension s'explique par la volonté de la commune de reconstituer un pôle de commerces et d'équipements dans le bourg de Touvent.

L'aménagement du secteur à urbaniser est prévu dans le cadre d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP). Une seconde OAP sectorielle est également envisagée pour un secteur urbain Ub (au carrefour de la rue de Touvent et de la rue Brin d'Amour).

Le projet comporte également des OAP thématiques relatives à la gestion des eaux pluviales, aux mobilités, à la densité et aux formes urbaines, à l'aspect architectural des constructions, à l'intégration des énergies renouvelables, aux clôtures et aux plantations.

C. Articulation du projet avec les documents de rang supérieur

Le dossier explique que le diagnostic et l'état initial de l'environnement ont été réalisés en s'appuyant sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, le SCoT Royan-Atlantique, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Seudre et Estuaire de la Gironde et milieux associés.

Le dossier montre la cohérence du projet de PLU avec les orientations globales du SCoT en matière d'accueil de population, de réalisation de logements, de densification de l'enveloppe urbaine et de consommation d'espaces naturel, agricole et forestier (NAF).

Toutefois, comme l'a relevé la MRAe dans son avis sur le SCoT Royan Atlantique, la traduction opérationnelle de la répartition des logements sur l'agglomération Royan Atlantique étant confiée au Plan Local de l'Habitat (PLH), en cours depuis 2013, l'encadrement de la répartition des logements par commune n'a pas été mené. Dès lors, le rapport de présentation du PLU mériterait de présenter son articulation avec le PLH en cours afin de connaître la cohérence de l'enveloppe communale de logements au sein de la CARA.

Le dossier souligne la compatibilité du PLU avec le SCoT à travers la déclinaison de la trame verte et bleue. Toutefois, cette compatibilité reste à démontrer en ce qui concerne la consommation d'espace foncier futur, les capacités des équipements publics et la prise en compte complète des zones humides du territoire.

D. Principaux enjeux relevés par la MRAe

Le rapport de présentation[3] comprend un tableau récapitulant les conclusions des thématiques abordées dans les diagnostics et l'analyse de l'état initial de l'environnement. Il serait intéressant de mener ce travail jusqu'à une présentation hiérarchisée des enjeux environnementaux du territoire afin d'évaluer leur prise en compte proportionnée dans les choix de développement retenus et, si besoin, les mesures d'évitement-réduction envisagées par le projet de PLU.

La MRAe recommande de hiérarchiser les enjeux environnementaux, comme attendu dans la démarche d'évaluation environnementale, afin de rendre plus lisible le projet de PLU pour le public.

II. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

A. Qualité générale et accessibilité des documents

Sur la forme, le rapport de présentation comporte les éléments attendus au regard du Code de l'urbanisme, notamment un résumé non technique visant à faciliter l'appropriation du dossier par le public.

B. Qualité de l'évaluation environnementale

Le diagnostic et l'état initial de l'environnement s'appuient sur des données bibliographiques, des bases de données publiques ou mises à disposition par les personnes publiques associées à l'élaboration du document.

Le rapport décrit les principales caractéristiques du territoire (milieu physique, milieux naturels et risques et nuisances). Toutefois, certaines cartographies auraient mérité d'être prises en compte dans le règlement graphique. C'est notamment le cas pour la carte relative aux nuisances sonores liées à la RD730 ou la carte représentant les périmètres d'inconstructibilité réciproques avec les zones d'habitat des bâtiments agricoles.

Le document présente l'ensemble des risques (tempêtes, sismiques, retraits et gonflements des argiles, incendies, remontées de nappes phréatiques, inondations et transports de matières dangereuses) concernant la commune. Toutefois, il conviendrait d'analyser les effets cumulés de certains aléas comme le cumul des aléas inondation et remontée de nappe notamment sur les points bas du territoire communal (vallonnements liés à la « Combe de Fondevine » et les abords de la RD6 en partie nord de la commune).

La population communale connaît un regain démographique depuis 2015 avec un taux observé entre 2015 et 2021 de + 0,6 % par an en moyenne selon les données de l'INSEE après un déclin de 9 % de sa population sur les dernières décennies. Selon le rapport, le territoire compte 149 logements en 2021 dont 70 % de résidences principales et 12,5 % de logements vacants.

Le rapport présente trois scénarios de développement démographique à l'horizon 2034 :

- un scénario de croissance de la population « ralentie » de + 0,17 % par an ;
- un scénario de croissance « maîtrisée » reposant sur l'objectif d'accueil démographique établi à l'échelle du SCoT de la communauté de communes Rochefort Océan de + 0,49 % par an ;
- un scénario de croissance « soutenue » de + 0,95 % par an.

La collectivité retient un objectif de croissance démographique de + 0,5 % par an amenant à accueillir 21 habitants supplémentaires d'ici 2034 pour atteindre 250 habitants, justifié au regard des dernières tendances démographiques. Il s'inscrit en cohérence avec le taux global de croissance démographique de +0,55 % par an entre 2021 et 2040 retenu pour le SCoT.

La méthode de calcul aboutissant à définir le besoin en logement est clairement exposée. Elle repose sur une estimation du nombre de logements nécessaires à l'accueil des nouvelles populations et au maintien de la population déjà présente sur la commune (point d'équilibre[4]).

Ainsi, le dossier identifie un besoin de sept logements supplémentaires pour l'accueil des nouveaux habitants avec l'hypothèse d'une taille des ménages de 2,1 personnes en 2034. Le calcul du point d'équilibre conclut à un besoin de 21 logements pour le maintien de la population entre 2021 et 2034. Le besoin global est donc de 28 logements à l'horizon 2034.

3 Pages 176 et suivantes

4 Point d'équilibre ou point mort : évaluation du nombre de logements nécessaires, sur une période donnée, pour permettre le maintien de la population présente au début de cette période.

D'après le rapport de présentation, la démarche d'évitement-réduction-compensation (ERC) s'inscrit dans la volonté de proscrire tout développement urbain susceptible d'impacter les habitats et espèces. Or, le dossier ne démontre pas que les analyses des incidences du projet de PLU ont bien été réalisées sur la base d'inventaires sur le terrain. Dès lors, le projet de PLU ne permet pas de s'assurer de l'adéquation des choix opérés après mise en œuvre d'une séquence éviter-réduire-compenser.

De même, d'après le PADD, la collectivité ambitionne également de protéger les milieux humides associés aux fils de l'eau. Or, l'identification des zones humides est limitée aux données d'inventaires collectées par la DREAL Nouvelle-Aquitaine à une large échelle et peu précise pour la commune de Boutenac-Touvent. La réalisation d'inventaire des zones humides à l'échelle des communes est par ailleurs prévue dans les SAGE Seudre et Estuaire de la Gironde et milieux associés.

La MRAe recommande d'indiquer les périodes d'inventaires sur le terrain et les méthodologies appliquées pour compléter les investigations bibliographiques. Il conviendrait de confirmer la caractérisation des zones humides en application des dispositions de l'article L.211-1 du Code de l'environnement.

Le rapport de présentation mériterait de présenter l'ensemble des sites étudiés et les critères retenus pour réaliser les choix de développement.

Le dossier propose un système d'indicateurs de la mise en œuvre du PLU. Une définition complète de chaque indicateur, précisant notamment les valeurs de référence et les objectifs poursuivis, et cela dès le stade de l'approbation du PLU, garantirait leur suivi.

III. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet communal

A. Consommation d'espaces et densités

Pour s'inscrire dans les objectifs du SRADDET Nouvelle-Aquitaine et de la loi Climat et résilience du 22 août 2021 dans la lutte contre l'artificialisation des sols pour atteindre le « zéro artificialisation net » (dit ZAN) en 2050, le PADD affiche un objectif de consommation d'espaces naturel, agricole et foncier (NAF) de moins de un hectare à l'échéance des 10 prochaines années permettant ainsi d'emprunter la trajectoire du zéro artificialisation nette en 2050.

Selon les données de l'observatoire de l'artificialisation des sols reproduites dans le rapport de présentation, trois hectares d'espaces NAF ont été consommés entre 2011 et 2021. Cependant, le dossier affiche une artificialisation des sols de 0,3 hectare entre 2009 et 2020 en pages 143 et 271 du rapport de présentation (en comptant les gains et les pertes de surfaces NAF consommées) et une consommation d'espace NAF de 0,3 hectare entre 2009 et 2020 en page 286. Cette confusion dans les chiffres relatifs à la consommation d'espaces NAF sur la commune nuit à la compréhension globale du projet communal.

Depuis 2021, 0,4 hectare d'espaces NAF ont été consommés selon le dossier. Le projet de PLU autorise une consommation d'espaces NAF supplémentaire de 0,87 hectare d'ici 2034 en pages 272 et 273 du rapport de présentation et de 0,66 hectare en page 286.

La MRAe recommande de clarifier les chiffres de consommation d'espaces NAF sur la période 2011-2021 et sur la période 2021-2034 à l'échéance du projet de PLU afin de s'assurer du respect des objectifs du SRADDET Nouvelle-Aquitaine modifié le 18 novembre 2024 et de la trajectoire ZAN de la loi Climat.

La consommation d'espaces NAF sur la période 2021-2034 est donc estimée à 1,27 hectare maximum. La collectivité indique que son choix s'inscrit dans l'enveloppe autorisée par le SCoT qui prévoit entre 2021 et 2030, une enveloppe de 1,5 hectare pour les communes rurales.

En effet, selon le dossier, entre 2021 et 2030, le SCoT évalue les besoins en foncier d'espaces NAF à 26,5 hectares pour les communes rurales, soit 1,5 hectare pour chacune d'entre elles. La MRAe rappelle que dans son avis sur le projet de SCoT en 2024, elle concluait qu'il était nécessaire de s'assurer que les objectifs du SCoT de réduction de la consommation d'espace 2031-2040 s'inscrivent dans la trajectoire fixée aux niveaux régional et national et que le report sur la période 2041-2050 de la plus grande part d'effort correspond à un objectif cohérent et atteignable.

Le manque de cohérence et de précisions du SCoT en matière de répartition territoriale de la consommation d'espace NAF se répercute dans le projet communal. Il est ainsi difficile de s'assurer que le projet communal participe bien à l'échelle de l'agglomération, à l'atteinte des objectifs du SRADDET Nouvelle-Aquitaine et de la Loi climat.

En termes de densité urbaine, le projet de PLU permet la construction en densification et en extension de 17 logements sur 1,44 hectare et six logements sur 0,87 hectare. Les densités urbaines définies dans le projet communal s'échelonnent entre 12 à 15 logements par hectare. La MRAe relève que des secteurs de même emprise classés en zone urbaine ne sont pas couverts par une OAP permettant d'encadrer la densité urbaine.

La MRAe recommande d'encadrer le développement de l'ensemble des secteurs ouverts à l'urbanisation par des OAP afin d'y imposer une densité minimale garantissant une moindre consommation foncière.

B. Prise en compte de la ressource en eau

Concernant l'eau potable, la commune est alimentée par deux captages : le Captage de « Grattechat » et le Captage de « Chauvignac », tous deux situés sur la commune limitrophe. En 2020, 41 185 m3 ont été consommés sur le territoire sans préciser les volumes autorisés. L'apport de ces données dans le rapport de présentation est nécessaire pour s'assurer de la compatibilité du projet communal avec la disponibilité de la ressource. L'apport de cette donnée est prévu dans le SAGE Seudre à travers sa disposition GQ3-3 « Intégrer dans les documents d'urbanisme la capacité réelle d'alimentation en eau potable ».

La MRAe recommande de présenter des éléments chiffrés permettant d'apprécier les pressions supplémentaires induites par le projet de PLU au regard de la capacité résiduelle des réseaux.

D'après le dossier, seul le bourg de Touvent est desservi par un système d'assainissement collectif relié à une station d'épuration située sur la commune de Brie-sous-Mortagne. Selon le rapport de présentation, ce dispositif est en capacité d'accueillir de nouveaux effluents. Toutefois, cette affirmation n'est étayée ni par une étude prospective ni par un état des lieux du réseau. Le dossier montre que certains secteurs ouverts à l'urbanisation présentent des contraintes au regard de l'assainissement individuel sans fournir d'explication.

La MRAe recommande d'intégrer dans le rapport de présentation des données plus récentes sur l'état de fonctionnement des dispositifs d'assainissement collectif et autonome. Dans ces conditions, le projet de PLU, en conformité avec le SCoT, doit subordonner l'ouverture à l'urbanisation à l'efficacité des systèmes d'assainissement et à leur capacité à accueillir les effluents supplémentaires.

Sur le territoire de Boutenac-Touvent, les caractéristiques altimétriques de la commune montrent une tendance à l'écoulement des eaux de ruissellements en direction Nord-Est et surtout au Sud de la commune. Quelques secteurs sont exposés à un risque d'inondation ou un passage d'eau (à hauteur du Soucy en provenance de Mortagne-sur-Gironde, au nord du bourg ou encore de la RD 730, les eaux dévalant depuis le bourg de Boutenac). La commune évoque l'existence d'un schéma directeur des eaux pluviales et d'une OAP thématique pour l'amélioration de la gestion des eaux pluviales. Toutefois, ces documents ne permettent pas de connaître les mesures envisagées pour éviter ou réduire ces phénomènes par secteur concerné.

La MRAe recommande de présenter clairement les mesures (OAP, réglement écrit) visant à réduire les incidences de l'urbanisation sur l'écoulement des eaux en justifiant pour chacune les secteurs concernés.

C. Préservation des milieux naturels et des fonctionnalités écologiques et paysage

Le projet de PLU classe en zone agricole protégée Np ou Ap, les terrains les plus sensibles comme les sites Natura 2000 ainsi que la frange sud-est du bourg de Boutenac afin de préserver des points de vue qualitatifs vers les combes boisées du sud et l'estuaire de la Gironde.

Les secteurs participant à la régulation des eaux (Combe, mares et étangs) et les zones humides intègrent la zone naturelle N. Dans ce zonage, les régles concernant la constructibilité sont trop permissives à cet égard. Ainsi, les annexes y sont autorisées sans en limiter le nombre. En outre, les affouillements et exhaussements du sol n'y sont pas interdits.

La MRAe recommande de limiter plus strictement la constructibilité en zone naturelle et d'y interdire les travaux préjudiciables aux zones humides en cohérence avec l'ambition de protection et de remise en état des continuités écologiques.

D. Prise en compte des enjeux liés au changement climatique

L'adaptation du territoire au changement climatique est l'un des objectifs énoncés dans le PADD. L'OAP « Le défi énergétique » fixe des orientations concernant le déploiement d'installations énergétiques aussi bien sur les constructions neuves que sur les rénovations, à condition qu'elles respectent le paysage dans lequel elles s'insèrent. À ce titre, le règlement n'interdit pas l'installation de panneaux photovoltaïques sur toiture. Toutefois, l'écriture du règlement du PLU demeure peu prescriptive. Il renvoie surtout aux OAP thématiques « le défi énergétique », « densité et formes urbaines » et « le bâti traditionnel » qui fixent des recommandations en matière de construction du bâti.

En revanche, pour le secteur agricole, c'est le règlement écrit qui est privilégié. Il interdit l'installation de centrales photovoltaïques au sol sur l'ensemble des zones du PLU. Les projets qui relèvent de l'agrivoltaïque sont néanmoins autorisés en zone agricole mais pas en zone agricole protégée.

IV. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale

Le projet de révision du plan local d'urbanisme de la commune de Boutenac-Touvent vise à encadrer le développement du territoire à l'horizon 2034 afin d'atteindre une population de 250 habitants en réalisant 28 nouveaux logements en densification et en extension du bourg mobilisant une consommation d'espace agricole de 0,87 hectare entre 2024 et 2034 (1,27 hectare depuis 2021).

Le dossier présente clairement les principaux enjeux environnementaux du territoire, en particulier les forts enjeux en matière de gestion des eaux pluviales et de préservation des milieux naturels et agricoles. Il est nécessaire d'apporter des précisions relatives à la gestion de la ressource en eau.

Le PLU permet la réalisation de logements dans l'enveloppe urbaine et en extension du bourg. Toutefois, Il mériterait d'encadrer par des orientations d'aménagement et de programmation, l'ensemble des opérations d'aménagement significatives afin d'optimiser l'objectif de densité urbaine et s'inscrire ainsi dans la trajectoire ZAN.

La MRAe fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis. Les réponses apportées ont vocation à être prises en compte dans le dossier et son résumé non-technique.

À Bordeaux, le 29 janvier 2025

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,

le membre délégataire

Patrice Guyot